PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

José María Pacori Cari
Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

INTRODUCCIÓN

El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo que afecte las situaciones jurídicas de los administrados.

El procedimiento administrativo culmina con la emisión de la resolución en primera instancia administrativa; si el administrado interpone recurso administrativo en contra de la resolución que le desfavorece, dará inicio al procedimiento recursivo.

Encontramos los procedimientos administrativos de aprobación automática y evaluación previa.

El procedimiento administrativo está regulado en el Decreto Supremo 004-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley 27444.

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. Principio de legalidad
2. Principio del debido procedimiento
3. Principio de impulso de oficio
4. Principio de razonabilidad.
5. Principio de imparcialidad.
6. Principio de informalismo.
7. Principio de presunción de veracidad
8. Principio de buena fe procedimental
9. Principio de celeridad
10. Principio de eficacia
11. Principio de verdad material
12. Principio de participación
13. Principio de simplicidad
14. Principio de uniformidad
15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima
16. Principio de privilegio de controles posteriores
17. Principio del ejercicio legítimo del poder
18. Principio de responsabilidad
19. Principio de acceso permanente

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

El principio de legalidad implica que la autoridad administrativa sólo hace lo que la ley le permite; en oposición al principio de libertad por el cual todo ciudadano puede hacer todo aquello que la ley no prohíbe.

PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo: a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

PRINCIPIO DE IMPULSO DE OFICIO

Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

PRINCIPIO DE INFORMALISMO

Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD

En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

PRINCIPIO DE BUENA FE PROCEDIMENTAL

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

PRINCIPIO DE CELERIDAD

Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

PRINCIPIO DE EFICACIA

Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL

En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD

Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD

La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general.

PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD O DE CONFIANZA LEGÍTIMA

La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES

La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

PRINCIPIO DEL EJERCICIO LEGÍTIMO DEL PODER

La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

PRINCIPIO DE ACCESO PERMANENTE

La autoridad administrativa está obligada a facilitar información a los administrados que son parte en un procedimiento administrativo tramitado ante ellas, para que en cualquier momento del referido procedimiento puedan conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en dicho procedimiento, sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia.

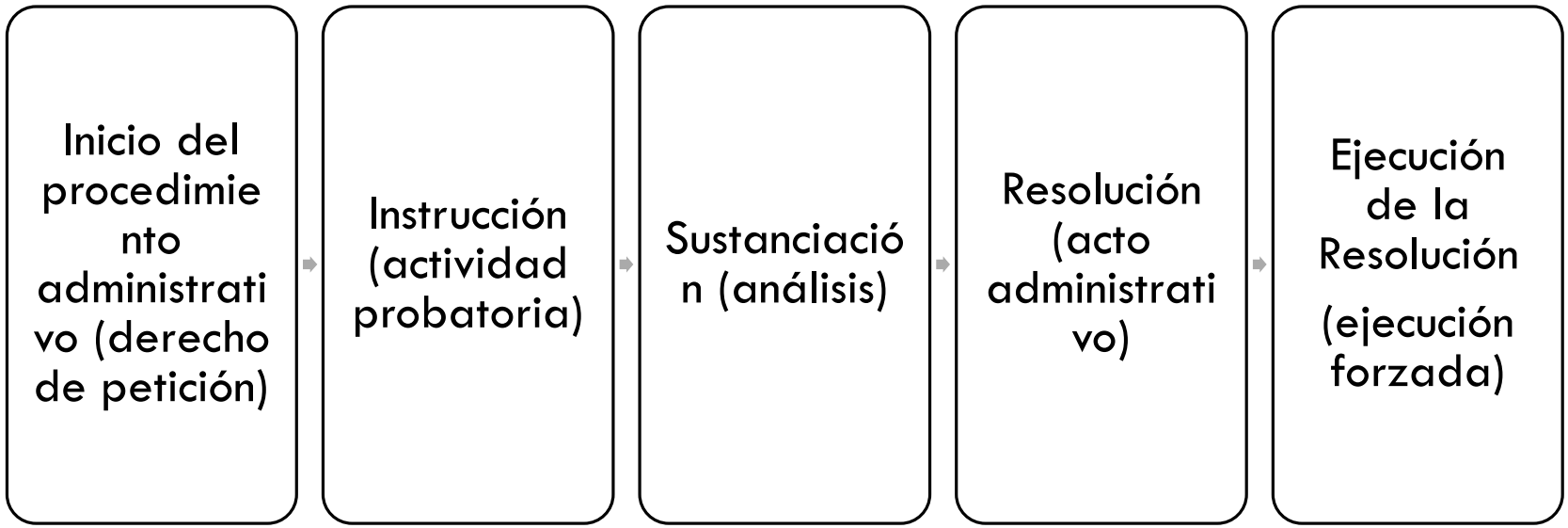
ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el TUO de la Ley 27444 no existe referencia expresa a las etapas del procedimiento administrativo; sin embargo, encontramos una enumeración de estas etapas en el inciso 2) del artículo 61 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Autoridad administrativa: el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen ***el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución****, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos" (el subrayado es nuestro).*

De la lectura de esta norma tenemos que las etapas del procedimiento administrativo, en las que intervine la autoridad administrativa, son: inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO



INICIO

Conforme al artículo 114 del TUO de la Ley 27444

"El procedimiento administrativo ***es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado****, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado" (el resaltado es nuestro).*

1. Procedimiento administrativo de oficio. El artículo 115, numeral 115.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

"Para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir disposición de autoridad superior que la fundamente en ese sentido, una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia".

2. Procedimiento administrativo a instancia de parte. Se sustenta en el derecho constitucional de petición previsto en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú que indica

"Toda persona tiene derecho": "20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad".

Facultad	Descripción	Base legal
Solicitud en interés particular	Cualquier administrado tiene derecho a presentarse personalmente ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo.	Artículo 118 TUO de la Ley 27444
Solicitud en interés general de la colectividad	Las personas pueden presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad.	Artículo 119 TUO de la Ley 27444
Facultad de contradicción administrativa	Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa.	Artículo 120 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar información	El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de formular consultas	El derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar peticiones de gracia	Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad	Artículo 123 TUO de la Ley 27444

INSTRUCCIÓN

La instrucción corresponde a la etapa de investigación o acumulación de pruebas en el procedimiento administrativo. La instrucción está compuesta de actos de instrucción conforme a lo indicado en el artículo 170, numeral 170.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias".

Estos actos de instrucción pueden ser de dos (2) tipos:

1. Los actos de instrucción de la autoridad administrativa. Son los medios de prueba de oficio que actúa la autoridad administrativa en mérito del principio de verdad material

2. Los actos de instrucción a instancia de los administrados. Son los medios de prueba que ofrece o produce el administrado, los que deben ser actuados por la autoridad administrativa.

Medios de prueba generales	Medios de prueba especiales
Documentos, incluye la exhibición, reconocimiento y cotejo de documentos	Recabar antecedentes y documentos
Declaración de testigos	Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo
Declaración de parte, teniendo en cuenta que las autoridades de las entidades no prestan confesión.	Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos, declaraciones por escrito
Pericia, los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa; la administración se abstendrá de contratar peritos por su parte	Consultar documentos y actas
Inspección, incluye la inspección de reconstrucción de hechos	Practicar inspecciones oculares
Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa (Cfr. Artículo 177 TUO Ley 27444)	

SUSTANCIACIÓN

Luego de la actuación de los medios de prueba, la autoridad administrativa debe realizar un análisis, permitiendo que el administrado exponga sus argumentos y presente sus alegatos complementarios, que es un derecho que forma parte del debido procedimiento conforme al numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que establece

"Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; ***a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios****" (el resaltado es nuestro).*

La posibilidad de presentar estos alegatos complementarios es un derecho de los administrados, sustentado en su derecho de formular alegaciones conforme al artículo 172 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver".

Acto de sustanciación	Descripción
Informe final de instrucción	Generalmente, utilizado en los procedimientos administrativos sancionadores, luego de terminada la fase de instrucción
Alegatos complementarios	También denominados descargos al informe final de instrucción; lo que no impide que los administrados al término de la instrucción presenten sus alegatos escritos, cuando no sea necesario la emisión del informe final de instrucción.
Informe oral	Donde el administrado, oralmente, fundamenta las razones de la fundabilidad de su pedido.
Actuaciones complementarias	El órgano de decisión puede disponer actuaciones complementarias de considerarlo necesario.

RESOLUCIÓN

El procedimiento administrativo no puede exceder de treinta (30) días hábiles, conforme lo indica el artículo 39 del TUO de la Ley 27444 que indica

"El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, ***no puede exceder de treinta (30) días hábiles****" (el resaltado es nuestro).*

Se emitirá la resolución que pone fin al procedimiento administrativo, conforme al artículo 197, numeral 197.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto".

Esta resolución debe cumplir con los requisitos del acto administrativo, conforme al artículo 198 del TUO de la Ley 27444 que indica

"La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley".

Requisitos de validez del acto administrativo	Descripción
Competencia	Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado.
Objeto o contenido	Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos.
Finalidad pública	Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley.
Motivación	El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
Procedimiento regular	Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
Base legal Artículo 3 TUO Ley 27444	

EJECUCIÓN

Presunción de validez de los actos administrativos previsto en el artículo 9 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda".

Principio de autotutela de la administración pública, este principio se sustenta en la ejecutoriedad de los actos administrativos previsto en el artículo 203 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Los actos administrativos tendrán carácter ejecutario, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley".

Ante la falta de cumplimiento o ejecución espontánea del acto administrativo, se puede dar inicio a su ejecución forzada.

Medios de ejecución forzada	Descripción	Base legal
Ejecución coactiva	Si la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia.	Artículo 208 TUO Ley 27444
Ejecución subsidiaria	Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.	Artículo 209 TUO Ley 27444
Multa coercitiva	Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado.	Artículo 210 TUO Ley 27444
Compulsión sobre las personas	Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar, podrán ser ejecutados por compulsión sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice.	Artículo 211 TUO Ley 27444

SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

1. Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados

2. Autoridad administrativa: el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos.

FIN DEL PROCEDIMIENTO

Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable.

RECTIFICACIÓN DE ERRORES

Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificados con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

NULIDAD DE OFICIO

Puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público.

La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida.

La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe al año

En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente.

Los recursos administrativos son: a) Recurso de reconsideración b) Recurso de apelación c) Recurso de revisión (sólo si en el procedimiento especial se indica)

El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días, salvo la reconsideración que se resuelve en 15 días hábiles.

AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo.

Muchas gracias

Abog. José María Pacori Cari

E mail corporacionhiramsl@gmail.com

Móvil 959666272